



La Revue des droits de l'homme

Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Actualités Droits-Libertés | 2016

La reconnaissance judiciaire de l'illégalité des coupures d'eau

Droit à l'eau

Franck Duhautoy et Henri Smets



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2742>

DOI : 10.4000/revdh.2742

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Franck Duhautoy et Henri Smets, « La reconnaissance judiciaire de l'illégalité des coupures d'eau », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 30 novembre 2016, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2742> ; DOI : 10.4000/revdh.2742

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.

Tous droits réservés

La reconnaissance judiciaire de l'illégalité des coupures d'eau

Droit à l'eau

Franck Duhautoy et Henri Smets

- 1 L'arrêt de la Cour d'appel de Versailles du 4 mai 2016¹ vise à statuer sur des coupures d'eau, du fait d'impayés, réalisées par une régie municipale, la Compagnie des eaux de Goussainville (CEG) dans le département francilien du Val d'Oise. Ces interruptions d'approvisionnement ont touché Madame Chaïba R., mère célibataire au chômage depuis 2011, qui élève seule son fils, Yamin, sans bénéficier de la moindre pension alimentaire. Ses revenus se limitent à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), soit 645 euros / mois². Confrontée à un loyer mensuel de 580 euros et à d'autres charges, Mme R. est dans une situation financière critique, à tel point que son bailleur a demandé son expulsion³. Faute d'honorer ses quittances d'eau, cette mère célibataire a subi deux coupures successives (du 3 au 13 mai 2011 puis du 10 avril 2014 au 31 mars 2015). La première interruption faisait suite à un impayé de 223,27 euros, dette finalement honorée avec, en conséquence, un réapprovisionnement du domicile⁴. Suite à un second impayé (419,12 euros) une nouvelle coupure est survenue durant près d'une année⁵. En l'absence de fourniture hydrique sur une si longue durée, la famille dû donc acheter de l'eau en bouteille et utiliser les sanitaires du gymnase Matheron de Goussainville⁶. Au 30 mars 2015, Mme R. était redevable de 611,12 euros pour le liquide consommé⁷. A cette date (après-midi même de l'audience au Tribunal d'Instance de Gonesse), l'approvisionnement a finalement été rétabli, Mme Chaïba R. ayant accepté un échéancier⁸. Le 12 août 2015, celle-ci a sollicité la résiliation de son abonnement à la CEG⁹, situation devenue effective depuis le 17 août 2015.
- 2 La procédure traitant des faits précédents s'est déroulée sur plusieurs étapes. Les demanderesses initiales, Mme Chaïba R., la Fondation France-Liberté et l'Association Coordination Eau Ile-de-France ont fait assigner en référé la Compagnie des eaux de Goussainville (CEG) devant le Tribunal d'Instance de Gonesse le 30 mars 2015¹⁰. Leur requête visait à faire reconnaître un trouble manifestement illicite¹¹ et à interrompre tout

risque de coupure future. Par une ordonnance datée du 16 avril 2015, le juge des référés a rejeté l'injonction sous astreinte demandée pour l'avenir¹². Il a également condamné Mme R. à payer à la CEG la somme de 611,12 euros au titre des factures impayées arrêtées au 30 mars 2015. Son préjudice a cependant été reconnu puisque la Compagnie des eaux s'est vue condamnée à lui verser 800 et 1000 euros (respectivement préjudices matériel et moral) ainsi qu'à acquitter un euro (préjudice moral) à la Fondation et à l'Association. Il est aussi revenu à la CEG de payer aux demanderesse 1200 euros en application de l'article 700 du Code de procédure civile traitant de la charge des dépens¹³.

- 3 Le 30 avril 2015, la compagnie des eaux a interjeté appel de la décision de l'ordonnance du 16 avril 2015 du Tribunal d'Instance de Gonesse¹⁴. Le 4 mai 2016, la Cour d'appel de Versailles a rendu un arrêt entre l'appelante, la CEG, et les intimées Mme Chaïba R., la Fondation France-Libertés et l'Association Coordination eau-Ile-de-France. Le branchement ayant été rétabli depuis le 30 mars 2015 et Mme R. ayant résilié son abonnement (12 août 2015), la Cour a considéré que les demandes d'astreinte n'avaient plus lieu d'être. Sur les autres points, elle a globalement confirmé l'ordonnance dû à l'exception du montant des sommes à verser à la Fondation et à l'Association (passant de 1 à 1 000 euros chacune pour leur préjudice) et de la condamnation de Mme R. aux paiements des factures impayées ramenées à 135,57 euros à titre de provision. La CEG s'est vue également condamnée à verser aux intimées 3 000 euros au titre de l'article 700 du Code de procédure civile, tout comme elle se doit de supporter les dépens.
- 4 La procédure a permis aux parties de dérouler leurs prétentions. En première instance, la CEG a mis en avant deux moyens d'irrecevabilité *in limine litis* concernant la légitimité des personnes ayant esté en justice¹⁵. S'ensuivrait alors une irrégularité selon l'article 117 du Code de procédure civile¹⁶. Sur le fond, la partie défenderesse a lancé un débat sur les alinéas 3 et 4 de l'article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) modifié par la loi Brottes du 15 avril 2013. L'alinéa 3 précise que les distributeurs ne peuvent interrompre l'eau dans une résidence principale pour non-paiement de factures (y compris par résiliation contractuelle). Toutefois, l'alinéa 4 évoque, en cas de défaut d'acquiescement, les conditions dans lesquelles la fourniture peut être réduite, suspendue ou donner lieu à annulation de contrat. Pour la CEG, il s'agit d'une contradiction au sein de la norme législative dont l'interprétation ne relève pas de la compétence du juge des référés¹⁷. La CEG interroge aussi la bonne foi de Mme Chaïba R.¹⁸ en relevant qu'elle déclare payer mensuellement 37,80 euros pour des bouteilles d'eau, somme suffisante pour s'acquiescer de ses quittances¹⁹. La compagnie considère également que la demanderesse n'aurait justifié, ni de sa situation économique difficile, ni de la mise en œuvre des formalités à accomplir en pareil cas²⁰. Pour la CEG, en ne sollicitant pas les services sociaux, en ne justifiant pas ses difficultés et en n'acceptant pas initialement d'échéancier, Mme R. est responsable de la coupure²¹. Elle ne peut donc prétendre à un préjudice moral. Toute astreinte au nom d'un trouble manifestement illicite serait injuste et, surtout, contredirait le Code de l'environnement²². Cela permettrait à Mme R. de consommer gratuitement de l'eau, situation induisant une charge supplémentaire pour les autres usagers sur lesquels seraient répartis les impayés²³. Pour la CEG, selon les articles L 210-1 du Code de l'environnement et L 115-3 du Code de l'action sociale et des familles (CASF)²⁴, Mme R. doit honorer sa dette au 25 février 2015 de 611,12 euros suivant l'échéancier proposé, montant accru par sa consommation mensuelle estimée à 29 euros. La compagnie souhaite aussi la condamnation solidaire de la Fondation, de l'Association

et de Mme R. au versement de 1 500 euros au titre de l'article 700 du Code de procédure civile ainsi que leur condamnation aux entiers dépens²⁵.

- 5 Face à la CEG, les Conseils de Mme R. ont évoqué l'atteinte au droit fondamental à l'eau reconnu dans nombre d'instruments internationaux : résolutions du 28 juillet 2010 de l'Assemblée générale de l'ONU²⁶, 15 / 9 du Conseil des Droits de l'Homme²⁷, Observation générale 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels²⁸. Le droit à l'eau y est décrit comme un droit fondamental, indissociable du droit à la vie et à la dignité. Surtout, dans leur prétention, ils ont allégué de la présence d'un trouble manifestement illicite, notion renvoyant à une violation manifeste d'une règle de droit. Pour le prouver, les conseils de Mme R. se sont appuyés sur le 3^{ème} alinéa de l'article L. 115-3 du CASF interdisant aux distributeurs d'interrompre l'approvisionnement d'une résidence principale au motif d'un non-paiement de factures²⁹. Les modalités d'application de ce code, dans sa version modifiée par la loi du 15 avril 2013, ont été précisées par le décret n° 2014-274 du 27 février 2014 remaniant celui n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau. L'applicabilité en est prévue sous réserve des dispositions de l'article L. 115-3 du CASF indiquant que, toute l'année, les distributeurs ne peuvent interrompre une fourniture hydrique dans une résidence principale pour cause de non-paiement de quittances (alinéa 3)³⁰. Pour ses conseils, la fermeture du branchement de Mme R. relève donc d'un trouble manifestement illicite. Les intimées de l'appel ont également allégué un risque de dommage imminent en insistant sur l'aggravation de la précarité financière de la famille due à cette affaire, au regard des difficultés supportées par la compagnie (atteinte au principe de proportionnalité).
- 6 Pour faire cesser le trouble illicite et prévenir un dommage imminent, les parties intimées de l'appel réclamaient une interdiction de toute coupure dans les deux ans sous peine d'astreinte. Elles désiraient aussi la condamnation de la CEG à des dommages et intérêts pour préjudices (7 115,16 euros en faveur de Mme R., 1 000 euros pour chaque association) ainsi qu'au paiement de 3 000 euros au titre de l'article 700 du Code de procédure civile.
- 7 **Le problème de droit soulevé par l'arrêt concerne la légalité des coupures opérées par les sociétés distributrices d'eau au prétexte que les alinéas 3 et 4 de l'article L 115-3 du Code de l'action sociale se contrediraient.**
- 8 Après avoir rejeté les moyens d'irrecevabilité *in limine litis* déposés par la CEG³¹, la Cour d'appel de Versailles a rappelé que, selon l'article 849 alinéa 1^{er} du Code de procédure civile, le juge des référés peut, même confronté à une contestation sérieuse, prescrire les mesures conservatoires ou de remise en état s'imposant, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite. Pour le débat de fond, les juges ont relevé que l'alinéa 3 de l'article L. 115-3 du CASF avait été déclaré conforme à la Constitution³². Face aux griefs dénonçant des atteintes aux libertés contractuelles et d'entreprendre ainsi qu'aux principes d'égalité devant la loi et les charges publiques, le Conseil constitutionnel avait retenu la conformité de cet alinéa avec la loi fondamentale française. Cette décision avait été prise en confrontant les atteintes alléguées à l'objectif de valeur constitutionnelle d'un logement décent. La règle posée, la Cour d'appel a donc considéré que la réduction, la suspension ou la résiliation du contrat pour non-paiement des factures d'eau évoquées par le 4^{ème} alinéa du même article L. 115-3 du CASF ne concernaient que les résidences secondaires des ménages³³. Dans ces conditions, elle a

condamné la CEG à verser des dommages et intérêts aux intimés ainsi qu'à la charge des dépens³⁴.

- 9 L'arrêt du 4 mai 2016 de la Cour d'appel de Versailles contribue à bâtir un droit effectif à l'eau (1) même si sa portée est quelle que peu atténuée par certaines omissions (2).

1°/- Un arrêt au service de l'effectivité du droit à l'eau

- 10 La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) rappelle dans son article 1^{er} les deux dimensions de l'eau : un patrimoine commun à l'usage pour tous mais aussi un bien aux services rémunérés. La directive-cadre européenne sur l'eau de 2000 suivait, avec quelques nuances, le même chemin : « *L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres* »³⁵. L'interdiction des coupures hydriques en France, issue de la loi Brottes de 2013, a suscité des objections chez les distributeurs qui ont tenté d'en utiliser les supposées contradictions pour la rendre inopérante (A). La Cour d'appel de Versailles a contrecarré cette prétention en ayant largement recours aux décisions du Conseil constitutionnel rappelant l'objectif d'un logement décent pour tous (B).

A – Un débat contentieux dense

- 11 L'arrêt de la Cour d'appel de Versailles permet d'explicitier la loi Brottes du 15 avril 2013 afin de la rendre pleinement opposable. Selon la CEG, les alinéas 3 et 4 de l'article L. 115-3 du CASF se contrediraient. L'alinéa 3 interdit aux distributeurs d'interrompre l'approvisionnement hydrique pour un usage domestique dans une résidence principale tout au long de l'année tandis que l'alinéa 4 permet de le réduire, de le suspendre ou de résilier le contrat à défaut de règlement des quittances. Certaines compagnies d'eau en tirent prétexte pour perturber l'effectivité de la loi Brottes³⁶ dont le décret d'application du 27 février 2014 précise les modifications apportées à la procédure en cas d'impayés. Préalablement à sa publication subsistait une certaine incertitude car, avant la loi Brottes, les coupures d'eau étaient prohibées lorsque deux conditions concomitantes se voyaient associées : la fourniture concernait une résidence principale et ses occupants devaient bénéficier d'une aide du Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Dès 2007, l'article 36 de la loi sur la cohésion sociale dite DALO³⁷ avait étendu l'interdiction de cesser la distribution d'eau dans les demeures principales à l'ensemble de l'année³⁸. Ceci ne concernait alors que les personnes bénéficiant ou ayant bénéficié dans l'année précédente d'une décision favorable d'attribution d'une aide du FSL³⁹. La première coupure subie du 3 au 11 mai 2011 par Mme R. relevait de cette logique. Par contre, la loi Brottes et son décret d'application du 27 février 2014 ont effacé cette condition d'aide sociale tout en maintenant celle de la résidence principale. La loi prohibe donc désormais toute interruption d'eau dans un logement principal sans que l'abonné n'ait à prouver, au préalable, avoir reçu un soutien de la collectivité ou se trouver en situation de précarité. Souligner ce point est important car la CEG a reproché à Mme R. de n'avoir justifié ni de sa situation financière difficile, ni de la moindre demande d'aide sociale. Elle serait donc responsable de la coupure d'eau l'ayant frappée⁴⁰. Même si les conseils de Mme R. prétendaient qu'elle avait contacté en vain mairie de Goussainville et services sociaux afin de recevoir un soutien⁴¹, les reproches de la compagnie pouvaient se concevoir mais uniquement pour la première coupure d'eau survenue du 3 au 11 mai 2011. Pour celle plus longue du 10 avril 2014 au 31 mars 2015, tenter de démêler l'écheveau de cette polémique

n'a aucune pertinence puisque le décret d'application 2014-274 du 27 février 2014 sur la loi Brottes ne rend plus nécessaire le fait de bénéficier d'une aide sociale du FSL pour éviter une coupure d'eau dans son logement principal. En effet, la première phrase du 3^{ème} alinéa de l'article L. 115-3 a été modifiée afin d'étendre l'interdiction de couper à l'ensemble des situations d'impayés concernant une résidence principale, ceci sans considération de ressources ou d'aides par la collectivité⁴². La méthode exégétique fondée sur l'étude des travaux parlementaires révèle la volonté d'alors d'étendre les interdictions de coupures aux personnes précaires n'ayant, malgré tout, pas bénéficié d'aide sociale voire même, aussi, à tout particulier. L'incertitude juridique de l'époque où la loi Brottes faisait appel à un décret d'application⁴³ contraire à son contenu n'est plus d'actualité depuis le texte réglementaire du 27 février 2014. Pour les intimées en appel, les distributeurs d'eau n'ont donc plus le droit d'interrompre la fourniture d'un logement principal en raison de non-paiement de factures, ce que la CEG a pourtant pratiqué dû à l'aux dépens de Mme R.. Cette société s'était alors appuyée sur l'alinéa 4 de l'article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles : « *Lorsqu'un consommateur n'a pas procédé au paiement de sa facture, le fournisseur d'électricité, de chaleur, de gaz ou le distributeur d'eau l'avise par courrier du délai et des conditions, définis par décret, dans lesquels la fourniture peut être réduite ou suspendue ou faire l'objet d'une résiliation de contrat à défaut de règlement* ». Les conseils de la CEG y voyaient une contradiction du texte législatif vis-à-vis de l'alinéa 3 et considéraient que ceci nécessitait un débat sur le fond.

12

B – Les fondements et présupposés de la solution juridictionnelle

13

- 14 Concernant l'irrecevabilité *in limine litis* arguée en appel par la CEG contre Coordination Eau Ile-de-France accusée d'incapacité à agir, ses statuts révèlent que son président, M. Hofnung, possède bel et bien le pouvoir de la représenter en justice⁴⁴. La demande de la société des eaux n'a donc pas été retenue. Face à la CEG appelante, qui demandait un débat sur le fond afin de trancher la supposée contradiction présente au sein de la loi Brottes⁴⁵ avec pour conséquence l'infirmité de la décision de première instance⁴⁶, la Cour d'appel de Versailles a rappelé qu'aux termes de l'article 849 alinéa 1 du Code de procédure civile, le juge du tribunal d'instance peut, même confronté à une contestation sérieuse, prescrire en référé des mesures conservatoires ou de remise en état pour prévenir un dommage imminent ou faire cesser un trouble manifestement illicite.
- 15 Interrogeait aussi la constitutionnalité de l'interdiction, toute l'année, de couper l'approvisionnement dans une résidence principale. Le Président du Tribunal de Grande Instance d'Amiens a ainsi transmis à la Cour de Cassation (19 décembre 2014) une question prioritaire de constitutionnalité afin de savoir si : « *la dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article L 115-3 du Code de l'action sociale et des familles, introduit par l'article 19 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 (dite loi Brottes) est conforme aux principes constitutionnels de liberté contractuelle, de liberté d'entreprendre, d'égalité des citoyens devant les charges publiques et d'intelligibilité de la loi* », QPC ensuite transmise au Conseil constitutionnel⁴⁷. Le 29 mai 2015, les Sages⁴⁸ ont rejeté les arguments du distributeur d'eau (en l'occurrence le groupe Saur) à l'origine de ce contrôle de constitutionnalité accompli *a posteriori*. Une jurisprudence nombreuse précise en effet que le législateur peut, à des fins d'intérêt général suffisants⁴⁹, déroger aux conventions. Face aux griefs fondés sur les libertés

contractuelles et d'entreprendre ou reposant sur le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques, la décision des Sages s'est appuyée sur le risque d'atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle de disposer d'un logement décent issu du préambule de la Constitution de 1946⁵⁰. Sans accès hydrique, cette finalité a été reconnue comme inatteignable. L'atteinte aux libertés contractuelle et d'entreprendre résultant de l'interdiction d'interrompre la distribution d'eau n'était donc pas manifestement disproportionnée⁵¹ au regard de l'objectif constitutionnel poursuivi par le législateur d'un logement décent pour tous⁵². Quant au grief d'atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques, il ne peut être retenu car, même si le distributeur ne peut plus couper l'eau d'une résidence principale, ceci est : « *sans effet sur les créances des distributeurs d'eau sur les usagers* » qui demeurent dues⁵³. L'alinéa 3 de l'article L 115-3 du Code de l'action sociale et des familles est donc reconnu comme constitutionnel. Sans ambiguïté, il interdit toute coupure d'eau par un distributeur pour non-paiement des factures hydriques relevant d'un logement principal⁵⁴. Les dispositions de la loi du 15 avril 2013 ont été rendues applicables à tous les contrats (non aux seuls postérieurs), le Conseil constitutionnel ayant considéré que telle était la possibilité du législateur « *sans porter une atteinte excessive aux contrats légalement conclus* »⁵⁵. Dans leur argumentation, les Sages ont remémoré que « *les distributeurs d'eau exercent leur activité sur un marché réglementé* »⁵⁶, à savoir dans le cadre d'un service public industriel et commercial (SPIC) relevant de la compétence de la commune⁵⁷. Ils ont aussi rappelé qu'usager et fournisseur ne se choisissent pas et que le contrat délégataire / collectivité repose sur une convention de délégation de service public, le mode d'exploitation demeurant à la discrétion de cette dernière⁵⁸.

- 16 Fort de la décision du Conseil constitutionnel, la Cour d'appel de Versailles a retenu que l'alinéa 3 de l'article L. 115-3 du CASF interdisant les coupures d'eau toute l'année était conforme à la Constitution, les juges décrivant même sa dernière phrase⁵⁹ comme « *dépourvue de toute ambiguïté* »⁶⁰. Dans ces conditions, l'alinéa 4 envisageant une réduction, une suspension ou une résiliation du contrat à défaut de règlement ne pouvait que renvoyer aux résidences secondaires⁶¹. En effet, même si le principe de libre administration présent dans le Code général des collectivités territoriales a valeur constitutionnelle, il ne peut aboutir à ce que l'application d'une loi sur une liberté publique (tel le droit à l'eau) dépende de leurs décisions au risque de la rendre non homogène sur l'ensemble du territoire⁶². Egalement, ne sont pas d'actualité les réductions de débits hydriques pour impayés. Seule une législation expresse permettrait d'entrer dans cette logique portant atteinte au droit à un logement décent, objectif à valeur constitutionnelle. Lors de la loi sur la transition énergétique⁶³, le législateur s'est refusé à prescrire une réduction des débits d'eau pour impayés, y compris pour les consommateurs de « mauvaise foi »⁶⁴. Dès 2011, en réponse à une question du Sénateur Raoult, le ministère de l'écologie et du développement durable avait insisté sur l'illégalité d'une telle mesure⁶⁵, point de vue récemment confirmé. Suite à une question du député Martine Carillon-Couvreur, la Ministre de l'environnement a précisé l'actuelle position du gouvernement : coupures d'eau et réductions de débits sont interdites toute l'année pour les résidences principales, cela sans condition de ressources. Toutefois, la facture impayée demeure due par l'abonné⁶⁶.

2°/- Un arrêt riche en omissions dont la portée est limitée

- 17 L'eau, à la fois vitale et économique, relève d'une dimension duale. Assurer sa fourniture, sa potabilisation et son assainissement répond à des besoins humains impératifs dont la satisfaction par les services en rapport (captation dans la nature, usines de traitement, canalisations...) représente un coût important. Ceux-ci peuvent être assurés directement par les collectivités locales (régies) ou être délégués à des sociétés privées délégataires. La volonté de permettre à tous de jouir des bienfaits de l'eau a conduit à la promotion internationale de son accès en tant que droit de l'Homme (A), tout en cherchant à ménager les intérêts des distributeurs dont l'équilibre économique ne doit pas être remis en cause, en premier lieu par les usagers mauvais payeurs étant en capacité d'acquitter leurs quittances (B).

A – L'impact des engagements internationaux de la France

- 18 Après avoir relevé que le Conseil constitutionnel avait retenu que l'alinéa 3 de l'article L. 115-3 du CASF interdisant les coupures d'eau toute l'année était conforme à la Constitution, la Cour d'appel de Versailles a affirmé, en conséquence, que l'alinéa 4 envisageant une réduction, une suspension ou une résiliation du contrat à défaut de règlement ne pouvait concerner que les résidences secondaires⁶⁷. Les juges auraient pu aller au-delà en rappelant que cet alinéa fait aussi référence aux usagers non domestiques (les professionnels).
- 19 Il aurait aussi été possible de donner une autre dimension à l'arrêt en relevant la reconnaissance par la France du droit à l'eau, par le biais d'instruments internationaux. La Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* » (article 55). Ce constat aurait pu contrecarrer certains arguments de la CEG. Certes, les normes internationales sont subordonnées à la Constitution et ne peuvent donc produire d'effet juridique si elles lui sont contraires⁶⁸, mais elles ont une valeur supérieure à la loi si ratifiées par l'exécutif.
- 20 Dans leurs prétentions, les associations ont rappelé que le droit à l'eau est un droit fondamental reconnu par l'ONU⁶⁹. Le 25 juillet 2010, une résolution de son assemblée générale l'a, en effet, retenu comme un droit de l'Homme⁷⁰. Certes, une telle décision n'a pas de valeur juridique contraignante mais faire reconnaître un droit au sein de cet organe onusien majeur, suite à un vote des Etats membres, relève d'un concept matriciel souvent promis à devenir plus tard une notion internationale. D'autant plus qu'un traité onusien liant les Etats-parties, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)⁷¹, dans son article 11 (paragraphe 1), indique que les pays membres « *reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence* ». Se fondant sur l'expression « *y compris* » et utilisant une interprétation exégétique à partir des travaux préparatoires de cette convention, le Comité gardien du PIDESC, dans son Observation générale 15 (paragraphe 3)⁷², en conclut que les droits cités (nourriture, vêtement, logement) ne sont pas exhaustifs et que celui à l'eau relève des garanties fondamentales assurant un niveau de

vie suffisant, cet élément étant en effet indispensable à l'existence physique⁷³. Au paragraphe 20 de cette interprétation du PIDESC, « le droit à l'eau » est qualifié de « droit fondamental », terme sous-tendant la reconnaissance d'une norme nouvelle⁷⁴. Il est à relever que le Comité chargé de l'application du Pacte est devenu un organe quasi-juridictionnel le 5 mai 2013⁷⁵. Après avoir épuisé tous ses recours juridictionnels internes, un Français pourrait donc émettre une communication auprès de ce comité, pour se plaindre d'une atteinte à son droit à l'eau⁷⁶.

- 21 L'arrêt de la Cour d'appel de Versailles concerne la protection de la santé d'une femme et de son enfant. Il est donc possible de faire le lien avec les conventions internationales en rapport. Dans son article 14, paragraphe 2, alinéa h, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes évoque pour celles-ci le droit : « de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment, en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications »⁷⁷. L'accès à l'eau et à des infrastructures sanitaires adéquates se voit donc explicitement reconnu par cette convention ratifiée par la France le 14 décembre 1983. Or, permettre une coupure hydrique constituerait la négation absolue d'un droit à l'eau que la France a pourtant reconnu dans ce traité⁷⁸.
- 22 La Convention relative aux droits de l'enfant⁷⁹ se veut encore plus explicite. Son article 24, paragraphe 2, alinéa c précise, qu'afin d'assurer le meilleur état de santé possible aux mineurs, les Etats prennent les mesures pour : « lutter contre la maladie et la malnutrition, grâce notamment à...la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable... ». Cet article fait le lien entre les droits d'accès à l'eau potable et à la santé indiquant ainsi une obligation positive des Etats, à qui il revient d'agir en faveur des enfants résidant sur leur territoire. Leur couper tout approvisionnement hydrique serait une négation de tout droit à l'eau, situation d'autant plus condamnable qu'elle mettrait en péril la vie de ces personnes que leur jeune âge rend particulièrement sensible aux maladies hydriques.
- 23 Cependant, il est à relever que les comités gardiens des conventions onusiennes précédentes ne sont que des organes quasi-juridictionnels. Afin d'obtenir une réelle effectivité de la décision, un plaignant français aurait plutôt intérêt à tenter sa chance auprès d'une pleine juridiction comme la Cour européenne des droits de l'Homme dont la jurisprudence offre des exemples de jugements allant dans le sens de la reconnaissance d'une norme en affirmant que la privation d'eau relève d'un traitement inhumain et dégradant contraire à la convention homonyme⁸⁰.

B - Les possibles remèdes aux insuffisances de l'arrêt

- 24 La décision du 4 mai 2016 de la Cour d'appel de Versailles s'inscrit dans une tendance universelle d'affirmation du droit à l'eau. La solution interroge, cependant, sur les usagers ne payant pas de mauvaise foi. La CEG a d'ailleurs tenté d'entraîner sur ce thème les juridictions successives⁸¹. Les collectivités doivent pouvoir combattre les abus des mauvais payeurs en capacité de payer mais sans porter atteinte aux droits fondamentaux⁸². L'interdiction des coupures, rappelée par l'arrêt, peut favoriser les retards de règlements par des personnes inciviques ou négligentes. Pour certains distributeurs, en prohibant les ruptures d'approvisionnement au-delà des seuls bénéficiaires du FSL, la loi Brottes aurait créé les conditions d'un bond des impayés. Il est vrai qu'au Royaume-Uni où, dès 1999, une loi a promu le principe de non-coupures hydriques pour les résidences principales⁸³, les impayés sont environ trois fois plus élevés qu'en France. Toutefois, cette

information n'est pas significative car cette situation existait déjà en 1998, à une époque où Londres et Paris autorisaient les interruptions d'eau⁸⁴. De plus, toute comparaison entre la France et le Royaume-Uni doit tenir compte du fait que la précarité hydrique⁸⁵ est bien plus élevée outre-Manche (23 % contre 3 % en 2012)⁸⁶. Il apparaît d'ailleurs, qu'au Royaume-Uni, les retards de paiement sont très largement le fait de ménages démunis et non de personnes abusant du système pour se constituer une trésorerie sans craindre d'interruption d'approvisionnement⁸⁷. Ces derniers individus existent toutefois⁸⁸. Ils doivent être sanctionnés car leur attitude provoque une hausse des coûts de gestion menant à un alourdissement de la quittance de tous les abonnés.

25 Parallèlement, en France, les collectivités devraient mettre à jour leur règlement de service en y incluant avancées législatives récentes et obligations réciproques des exploitants et des usagers⁸⁹. Sur ce dernier point, l'arrêt de la Cour d'appel de Versailles aurait d'ailleurs pu insister davantage sur le fait que le fournisseur dispose de moyens pour recouvrer les créances comme l'a d'ailleurs rappelé le Conseil constitutionnel⁹⁰. L'interdiction des coupures d'eau n'annule en effet nullement les factures impayées, éventuellement majorées de pénalités, le tout nécessitant une lettre de relance précisant échéances et point de départ des intérêts⁹¹. En cas de difficultés de paiement, le débiteur peut aussi proposer report ou étalement de la dette⁹². Faute d'accord, une lettre avise l'utilisateur de la possibilité de solliciter une aide auprès du fonds de solidarité pour le logement (FSL). Si un versement ne survient toujours pas, le créancier peut lancer une procédure de recouvrement conduisant à un titre exécutoire organisant blocage du compte bancaire du débiteur ou procédure de saisie-attribution sur salaires, allocations voire meubles via un huissier de justice. Toutefois, face à un usager démuné, le distributeur hésitera à user de ces moyens légaux car les frais à avancer seraient supérieurs au montant récupérable. Cependant, il faut garder à l'esprit qu'en France, à la différence de Mme R., la plupart des usagers en retard de paiement ne relève pas d'une situation économique précaire⁹³.

26 En fait, chacun devrait payer selon ses facultés⁹⁴. En France, pendant une période d'expérimentation⁹⁵, une modulation des tarifs d'eau est ainsi autorisée selon niveaux de revenus et nombre de personnes au foyer. A la différence de l'énergie où existe une obligation, une telle inflexion n'est que facultative pour le secteur hydrique. La modulation permettrait pourtant d'attribuer un tarif réduit aux plus démunis, ayant ainsi accès à l'eau tout en participant aux équilibres économiques du secteur⁹⁶. La loi dite LEMA (2006) reconnaît d'ailleurs tout l'intérêt « *de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer* », cela dans le cadre des mesures d'application de l'article L 210-1 du Code de l'environnement⁹⁷. Cette logique relève du soutien aux personnes démunies au moyen de tarifs sociaux longtemps considérés comme illégaux⁹⁸, même après l'adoption de cet article. Affirmer qu'un tarif social serait non conforme au principe constitutionnel d'égalité paraît pourtant discutable⁹⁹. En 2004, le Conseil constitutionnel avait ainsi estimé qu'il appartenait au législateur « *de prévenir, par des dispositions appropriées, des ruptures caractérisées d'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées à un logement décent* »¹⁰⁰ décrit plus tard par les Sages comme nécessitant un approvisionnement hydrique. Plus récemment, en s'appuyant sur l'article 6 de la DDHC¹⁰¹, le Conseil constitutionnel a relevé que le principe d'égalité n'empêche pas de traiter différemment des personnes relevant de situations différentes¹⁰². Les ménages français peuvent donc profiter d'un tarif progressif sur l'eau mais seulement de façon facultative. En effet, la loi ne peut imposer ce choix aux collectivités qui gèrent librement leurs

services hydriques, la constitution française étant claire sur ce point : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » (article 72).

*

* *

- 27 L'arrêt de la Cour d'appel de Versailles en date du 4 mai 2016 contribue à mettre hors la loi les entreprises pratiquant des coupures d'eau pour motifs d'impayés aux dépens de résidences principales. Outre leur caractère inhumain, ces interruptions sont devenues totalement illégales toute l'année depuis la loi Brottes et son décret d'application¹⁰³ dont la constitutionnalité a été pleinement reconnue par les Sages du Conseil constitutionnel. Ceci ne signifie nullement la gratuité d'accès car les services de potabilisation et de distribution ont un coût parfois important qu'il revient aux usagers d'honorer. Simplement, les distributeurs hydriques ne peuvent plus couper l'approvisionnement au motif d'un non-paiement survenu dans le cadre d'un usage domestique au sein d'une résidence principale. Aux distributeurs d'utiliser d'autres méthodes afin de recouvrer leurs créances. Pour les non-payeurs de bonne foi, cela peut passer par un soutien plus important du Fonds de solidarité pour le logement. Il revient à la collectivité de soutenir les plus faibles de ses enfants afin de rendre pleinement effectif le droit à l'eau.

28

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner et se désabonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R.
2. Voir l'assignation en référé pour l'audience du 30 mars 2015 devant le Tribunal d'instance de GONESSE, p. 3.
3. Ordonnance de référé rendue le 16 Avril 2015 par le Tribunal d'Instance de GONESSE. RG n° : 12-15-000115. Minute n° 427, p. 2.
4. Mémoire de défense de la CEG du 27 mars 2015, Maître Canonne, paragraphe 6, pp. 3-4.

5. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., faits et procédure, p. 2.
6. Assignation en référé pour l'audience du 30 mars 2015 devant le Tribunal d'instance de GONESSE, pp. 3 et 4.
7. Ordonnance de référé rendue le 16 Avril 2015 par le Tribunal d'Instance de GONESSE. RG n° : 12-15-000115. Minute n° 427, p. 8.
8. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., p. 2.
9. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., p. 5.
10. Ordonnance de référé rendue le 16 avril 2015 par le Tribunal d'Instance de GONESSE. RG N° : 12-15-000115. Minute n° 427.
11. Code de procédure civile, article 809 : « *Le président peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite* ».
12. A la date de l'ordonnance, l'eau avait été rétablie.
13. Code de procédure civile, article 700 : « *...le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens...* ».
14. La CEG s'est toutefois désistée de son appel en janvier 2016 (désistement non accepté).
15. Ordonnance de référé rendue le 16 Avril 2015 par le Tribunal d'Instance de GONESSE. RG n° : 12-15-000115. Minute n° 427, p. 3.
16. Code de procédure civile, article 117 : « *constituent des irrégularités de fond affectant la validité de l'acte : Le défaut de capacité d'ester en justice ; Le défaut de pouvoir d'une partie ou d'une personne figurant au procès comme représentant soit d'une personne morale, soit d'une personne atteinte d'une incapacité d'exercice ; Le défaut de capacité ou de pouvoir d'une personne assurant la représentation d'une partie en justice* ».
17. Ordonnance de référé rendue le 16 Avril 2015 par le Tribunal d'Instance de GONESSE. RG n° : 12-15-000115. Minute n° 427, p. 3.
18. Article 1134 du Code civil : « *Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise. Elles doivent être exécutées de bonne foi* ».
19. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., p. 3.
20. Ordonnance de référé rendue le 16 Avril 2015 par le Tribunal d'Instance de GONESSE. RG n° : 12-15-000115. Minute n° 427, p. 3.

21. Ordonnance de référé rendue le 16 Avril 2015 par le Tribunal d'Instance de GONESSE. RG n° : 12-15-000115. Minute n° 427, p. 3.
22. Code de l'environnement, art. L 210-1, al. 3 : « *Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques* ». Ce raisonnement de la CEG partagé par la Saur, autre compagnie hydrique, est cependant fort discutable. L'alinéa précédent n'affirme nullement que chacun doit payer le même montant pour une consommation identique. Cette disposition communautaire autorise simplement diverses solutions (tarif progressif, aides entre usagers...) afin de couvrir l'ensemble des coûts. Dans leur argumentaire, les conseils de la CEG aurait plutôt dû utiliser l'article L 2224-12-1 du Code général des collectivités territoriales qui crée une obligation de paiement pour tout bénéficiaire d'eau.
23. Voir le mémoire de défense de la CEG, 27 mars 2015, Maître Canonne, p. 16.
24. CASF, article L 115-3, alinéa 4 : « *Lorsqu'un consommateur n'a pas procédé au paiement de sa facture, le fournisseur d'électricité, de chaleur, de gaz ou le distributeur d'eau l'avise par courrier du délai et des conditions, définis par décret, dans lesquels la fourniture peut être réduite ou suspendue ou faire l'objet d'une résiliation de contrat à défaut de règlement* ».
25. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., p. 3.
26. Résolution du 28 / 07 / 2010, Assemblée générale de l'ONU : « *le droit à une eau potable, salubre et propre est un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme* ».
27. Conseil des Droits de l'Homme, 30 / 09 / 2010, résolution 15 / 9. « *Article 3 : Affirme que le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant et qu'il est indissociable du droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, ainsi que du droit à la vie et à la dignité.* »
« *Article 6 : Réaffirme que c'est aux Etats qu'incombe au premier chef la responsabilité de garantir le plein exercice de tous les droits de l'homme, et que le fait de déléguer la fourniture de services d'approvisionnement en eau potable et/ou de services d'assainissement à un tiers n'exonère pas l'Etat de ses obligations en matière de droits de l'homme* ».
28. Son contenu est visible sur le site Internet de l'université étasunienne du Minnesota à l'adresse suivante : http://hrlibrary.umn.edu/esc/french/general_comments/15_gc.html (en date du 10 septembre 2016).
29. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., p. 4.
30. Reconnaissance par diverses décisions : Ordonnance de référé TI Soissons, 25 septembre 2014 ; Ordonnance de référé TI Bourges, 12 novembre 2014 ; Ordonnance de référé TGI Valenciennes, 25 novembre 2014.
31. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., pp. 4-5.
32. Conseil constitutionnel, décision n° 2015-470, QPC du 29 mai 2015. Dans son arrêt du 25 mars 2015, la Cour de cassation avait décidé de transmettre au Conseil constitutionnel la QPC relative à l'article L. 115-3 du CASF suite à une demande du Président du TGI d'Amiens (19 décembre 2014).

33. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., p. 5. Les interdictions de coupures ne concernent que les activités domestiques des ménages dans leur résidence principale. Une entreprise utilisant de l'eau pour un usage professionnel n'est nullement protégée en cas d'impayés.

34. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., pp. 6-7.

35. Considérant 1 de la Directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000.

36. Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013.

37. Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007.

38. Avant la loi DALO de 2007, l'article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) précisait que, suite à un non-paiement des factures, n'étaient protégées des coupures d'eau dans leur résidence principale que les personnes ou familles ayant bénéficié du fonds de solidarité pour le logement et ceci, seulement pour la période du 1^{er} novembre au 15 mars de l'année suivante. L'article L. 115-3 du CASF s'était vu enrichi par un troisième alinéa précisant ces points, issu de l'article 75 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006.

39. La loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement (loi n° 2011-156 du 7 février 2011) a renforcé l'aide financière aux ménages en difficulté pour payer leurs quittances sans nécessiter la présence d'impayés.

40. Ordonnance de référé rendue le 16 Avril 2015 par le Tribunal d'Instance de GONESSE. RG n° : 12-15-000115. Minute n° 427, p. 3 : « *Mme R. n'est pas de bonne foi au regard de sa carence* ». Pour mémoire l'article 2274 du Code civil français énonce : « *La bonne foi est toujours présumée, et c'est à celui qui allègue la mauvaise foi à la prouver* ».

41. Voir sur ce point l'assignation en référé d'avoir à comparaître devant le Tribunal d'Instance de Gonesse le lundi 30 mars 2015 à 9h30, p. 3.

42. Le sénateur Christian Cambon a proposé de revenir en arrière sur ce dernier point. Voir le compte rendu de la séance du 19 février 2015, J.O. Débats Sénat. Après discussions au sein du sénat et de la chambre des députés, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour la croissance verte ne contient nul additif autorisant, dans certaines circonstances, coupures d'eau et réductions de débits aux dépens des ménages.

43. En l'occurrence, décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.

44. En atteste un extrait de l'assemblée générale de l'association du 8 mars 2014, non argué de faux, indiquant que le conseil d'administration et le bureau de l'Association sont présidés par M. Hofnung. Voir : Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., pp. 4-5.

45. En l'occurrence entre les alinéas 3 et 4 de l'article L. 115-3 du CASF.

46. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., p. 3.

47. Dans son arrêt n° 446 du 25 mars 2015, la première chambre civile de la Cour de cassation a décidé de transmettre au Conseil constitutionnel la QPC sur la conformité aux droits et libertés

que la Constitution garantit, de la dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles.

48. Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015.

49. Décisions 2002-465 DC du 13 janvier 2003, *Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*, cons. 4 ; 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, *M. Eric A. (définition du lotissement)*, cons. 6.

50. Conseil constitutionnel, décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, cons. 6.

51. Doit exister une proportionnalité de l'atteinte au regard de l'objectif poursuivi. Voir : Décision n° 2012-242 QPC du 14 mai 2012, *Association Temps de Vie (Licenciement des salariés protégés au titre d'un mandat extérieur à l'entreprise)*, cons. 6.

52. Conseil constitutionnel, Commentaire, Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, p. 11 (cons. 8). La reconnaissance comme objectif à valeur constitutionnelle du droit à un logement décent s'appuie sur les dixième et onzième alinéas du préambule de la constitution de 1946. Sur ce point, voir Conseil constitutionnel : Décisions 94-359 DC (*diversité de l'habitat*) et 98-403 DC (*exclusion*).

53. Conseil constitutionnel, Commentaire, Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, cons. 16.

54. Par contre, il est toujours possible de couper l'eau dans les résidences secondaires, les commerces, les usines, les hôtels, les professions libérales... Il en est de même si l'utilisateur, faute de contrat, n'est pas un abonné, s'il a trafiqué son compteur, volé de l'eau ou effectué un branchement interdit (par exemple, en faveur d'un tiers).

55. Conseil constitutionnel, Commentaire, Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, cons. 9.

56. Conseil constitutionnel, Commentaire, Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, cons. 8.

57. La loi du 30 décembre 2006 a affirmé la compétence communale en matière d'eau potable (article L. 2224-7 et L. 2224-7-1 du Code général des collectivités territoriales) sous réserve de celles des départements et autres associations syndicales. Cependant, le pouvoir communal se restreint à la distribution de l'eau potable ; les autres services (production et stockage) restant facultatifs.

58. CE, 10 janvier 1992, n° 97 476, *Association des usagers de l'eau de Peyreleau et autres*. Le mode d'exploitation s'exerce en régie directe (comme dans l'exemple de la CEG) ou peut être affermé ou concédé à des opérateurs privés dans une logique de délégation de service public.

59. « Ces dispositions (NB : interdiction de coupures pour impayés) s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année ».

60. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., p. 5.

61. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., p. 5.

62. Le Conseil constitutionnel a ainsi rejeté l'article 2 de la loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales (13 janvier 1994).

63. Loi 2015-992 du 17 août 2015.

64. L'amendement 822 présenté le 15 / 4 / 2014 par M. Brottes, M. Blein et Mme Bareigts, rapporteure portant sur l'article 60 bis A du projet de loi sur la transition énergétique visant à compléter en ce sens le troisième alinéa de l'article L. 115-3 du CASF a finalement été retiré (23 juillet 2015).

65. J.O. Sénat, 3 / 3 / 2011.

66. Assemblée nationale. Question n° 91 628, publiée au J.O. le 08 / 12 / 2015 (page 9835). Réponse publiée au J.O. le 10 / 05 / 2016 (page 4037). Visible en ligne à l'adresse : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-91628QE.htm> (consulté le 10 / 09 / 2016).

67. Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., p. 5.

68. Constitution française, article 54 : « si le Conseil constitutionnel (...) a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution ».

69. Assignation en référé pour l'audience du 30 mars 2015 devant le Tribunal d'instance de GONESSE, p. 5.

70. Voir : A/RES/64/292, résolution intitulée « le droit de l'Homme à l'eau et à l'assainissement » affirmant dans son paragraphe 1 que l'Assemblée générale reconnaît que : « le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme ».

71. La France est devenue un Etat-partie du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels après l'avoir ratifié le 4 novembre 1980. Pour l'article 11, Paris n'a fait de réserve que pour préserver des dispositions réglementant l'accès des étrangers au travail ou à des prestations sociales.

72. Pour cet instrument, voir : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 15, U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (20 janvier 2003). Les observations générales des comités onusiens en rapport avec les droits de l'Homme sont considérées comme des interprétations autorisées du droit international.

73. Dès 1995, dans le paragraphe 5 de son Observation générale 6 (droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées), le Comité onusien des droits économiques, sociaux et culturels avait reconnu que l'accès à l'eau est un droit fondamental visé par le paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte.

74. Le PIDESC repose cependant sur le principe de réalisation progressive (art. 2). Pour les Etats, il s'agit davantage de se conformer à une obligation de moyens que de résultats.

75. Depuis que le Protocole facultatif sur les droits économiques, sociaux et culturels adopté par l'Assemblée générale de l'ONU le 10 décembre 2008 a atteint 10 ratifications étatiques. La France en est partie depuis le 18 mars 2015 (sans y avoir adjoint ni réserve, ni déclaration interprétative).

76. A notre connaissance, aucune affaire en ce sens n'a été traitée par les 18 experts siégeant au sein du Comité.

77. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes est issue de la résolution A/RES/34/180 de l'Assemblée générale de l'ONU datée du 18 décembre 1979 (entrée en vigueur le 3 septembre 1981). 189 Etats l'ont ratifiée.

78. La France n'a fait aucune réserve ou déclaration interprétative sur cette article 14, 2, h. Cependant, il est à noter que celui-ci renvoie aux femmes des milieux ruraux et que Goussainville est une ville. Simplement, ne pas agir pour le droit à l'eau et à l'assainissement pour les femmes des milieux urbains et le reconnaître aux femmes des campagnes reviendrait à discriminer les premières, ce qui serait totalement contraire à la logique universaliste des droits humains.

79. Convention adoptée le 20 novembre 1989 et entrée en vigueur le 2 septembre 1990. Elle est presque universelle puisque, présentement, 196 Etats l'ont ratifiée. La France l'a ainsi fait le 7 août 1990. Elle n'a fait aucune réserve ou déclaration interprétative concernant la dimension hydrique de l'article 24 de ce traité.

80. Cour Eur. DH, Melnik c. Ukraine, requête n° 72286/01, arrêt du 28/03/2006 ; Kadikis contre Lettonie (n° 2), requête n° 62393/00, arrêt définitif du 04/08/2006 ; Marian Stoicescu c/ Roumanie, requête n° 12934/02, arrêt du 16/07/2009. La France a ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) le 3 mai 1974. Après y avoir épuisé tous les recours judiciaires internes, toute personne physique y résidant peut transmettre une requête à la Cour européenne

des droits de l'Homme si elle estime que ses droits reconnus par la convention homonyme sont bafoués.

81. Ordonnance de référé du 16 Avril 2015 par le Tribunal d'Instance de GONESSE. RG n° : 12-15-000115. Minute n° 427, p. 3 ; Cour d'appel de Versailles, Code nac : 56 C, 14e chambre, Arrêt, contradictoire du 4 mai 2016, R.G. n° 15/03339, Affaire : SAS Compagnies des eaux de Goussainville (CEG) agissant en la personne de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège C / Chaïba R., p. 3.

82. SMETS (H.), *Le recouvrement des factures d'eau*, Editions V. Johanet, Paris, 2016, pp. 59 et ss.

83. *Water Industry Act* de 1999 exonérant de coupures résidences principales, pensions ou maisons de retraites.

84. SMETS (H.), *Le recouvrement des factures d'eau*, Editions V. Johanet, Paris, 2016, p. 219.

85. Plus de 3 % des revenus du ménage se voient consacrés aux quittances d'eau et d'assainissement.

86. Voir : SMETS (H.), *Le recouvrement des factures d'eau*, Editions V. Johanet, Paris, 2016, p. 235.

87. Au Royaume-Uni, parmi les ménages avec impayés, 58 % relèvent des trois premiers déciles de revenus et 62 % bénéficient d'aides sociales (« *on benefits* »). Sur ce point, voir : SMETS (H.), *Le recouvrement des factures d'eau*, Editions V. Johanet, Paris, 2016, p. 236.

88. Au Royaume-Uni, 7 % des impayés sont le fait de ménages appartenant aux trois déciles supérieurs de revenus. Voir : SMETS (H.), *Le recouvrement des factures d'eau*, Editions V. Johanet, Paris, 2016, p. 237.

89. Sur ce point, voir le Code général des collectivités territoriales (CGCT), article L 2224-12.

90. Conseil constitutionnel, Commentaire, Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, cons. 8.

91. D'ailleurs, dans son arrêt, la Cour d'appel de Versailles retient que Mme R. doit encore 135,57 euros. La demande provisionnelle de l'appelante (la CGE) doit donc être accueillie.

92. La CEG avait aussi proposé un échéancier à Mme R.

93. Le député Guillaume Chevrollier (Les Républicains, novembre 2015) a déclaré à l'Assemblée nationale que 90 % des impayés sont sans rapport avec des situations de précarité. Son confrère Frédéric Reiss (Les Républicains) a fait de même en juin 2016. En 2015, le Président de la Régie Noréade, Paul Raoult, déclarait à l'Assemblée nationale : « *sur 100 foyers qui ne payent pas, 20 % sont réellement en difficulté et pour les 80 % restant, c'est de la négligence* ». Sur ce point, voir : SMETS (H.), Il faut combattre tous les impayés d'eau, *Huffington Post*, 13 juillet 2016 visible en ligne sur : http://www.huffingtonpost.fr/henri-smets/il-faut-combattre-tous-les-impayes-deau_b_10877910.html (page consultée le 12 septembre 2016).

94. Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC), article 13.

95. CGCT L01113-1.

96. Cependant, généralement, la modulation du tarif de l'eau repose davantage sur la taille du ménage plutôt que sur le niveau de ses revenus. Existente toutefois des tarifs sociaux en Flandre, à Malte, à Madrid, Lisbonne, Florence, Naples et Rome (cf. SMETS (H.) : *Les nouveaux tarifs de l'eau potable*, Editions V. Johanet, Paris, 2013).

97. « *Chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ».

98. En 1982, refus par le Conseil d'État d'un dégrèvement de redevances en faveur de certaines personnes âgées ou invalides, initialement accordé par un syndicat intercommunal (voir : *Arrêt Préfet de la Charente-Maritime*, 7/12/1982, n° 23 293, Lebon, p. 427). La loi LEMA a, par la suite, participé à un retournement de jurisprudence.

99. « *Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* » (Conseil constitutionnel, n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, *Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale*

de crédit agricole, parue au J.O. du 10 janvier 1988, cons. 10). Dévier du principe d'égalité stricte répond à l'intérêt général de donner accès à l'eau à tous, droit reconnu par la France à l'échelle internationale comme un droit de l'Homme.

100. Conseil constitutionnel, Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*, JORF n° 190 du 17 août 2004, page 14 648, texte n° 4, cons. 23.

101. « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

102. Conseil constitutionnel, Décisions n° 2010-24 QPC, 6 août 2010, *Association nationale des sociétés d'exercice libéral et autres (Cotisations sociales des sociétés d'exercice libéral)*, cons. 5.

103. Loi Brottes n° 2013-312 du 15 avril 2013 et son application par le décret n° 2014-274 du 27 février 2014.

RÉSUMÉS

Par un arrêt du 4 mai 2016, la Cour d'appel de Versailles s'est prononcé sur la question cruciale de la légalité des coupures opérées par les sociétés distributrices d'eau. A cette occasion, l'arrêt d'appel, bien que non dénuée de quelques omissions et incertitudes, a contribué à bâtir un droit effectif à l'eau. Et ce, en écho à la récente décision du Conseil constitutionnel qui a déclaré conforme à la Constitution la loi Brottes du 15 avril 2013. La décision de la Cour d'appel n'est aucunement synonyme de gratuité d'accès car les services de potabilisation et de distribution ont un coût parfois important qu'il revient aux usagers d'honorer. Simplement, les distributeurs hydriques ne peuvent plus couper l'approvisionnement au motif d'un non-paiement survenu dans le cadre d'un usage domestique au sein d'une résidence principale. Aux distributeurs d'utiliser d'autres méthodes afin de recouvrer leurs créances.

AUTEURS

FRANCK DUHAUTOY

Docteur en droit public

HENRI SMETS

Membre de l'Académie de l'Eau